

О. В. ПРИЄШКІНА

Ольга Василівна Прієшкіна, доктор юридичних наук, професор Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

**ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ТА ЇЇ РОЛЬ
У СТАНОВЛЕННІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

Становлення державності в трансформаційний період розвитку суспільства є однією з найскладніших теоретичних і практичних проблем, що стоять перед політичною елітою, вченими-правознавцями та юристами-практиками України, інших пострадянських країн, і тому вимагає глибокого теоретико-методологічного аналізу. Процес становлення правової державності безпосередньо пов'язано із втіленням у практику цінностей конституціоналізму, врахуванням у державотворчому процесі вітчизняного і зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

Слід зазначити, що проблеми державотворення дедалі ґрунтовніше розглядаються в українській юридичній науці¹. Проблемастика, що досліджується, охоплює цілу низку важливих та актуальних напрямів, серед яких є питання впливу Конституції України на державотворчий процес. Враховуючи, що Конституція України має особливу соціальну цінність у національній правовій системі та суттєво впливає на весь спектр економічних, політичних і соціальних відносин, регулює основи організації і функціонування державного механізму, політичних партій, професійних спілок, створює правові передумови для новелізації української політичної системи в напрямі її демократизації, гуманізації, орієнтації на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здійснення таких системних досліджень є дуже важливим.

Слід відзначити, що остання спроба національного самовизначення у формі створення власної держави була здійснена українською нацією наприкінці ХХ ст. Саме цей процес, що був пов'язаний з процесами розпаду СРСР, руйнація якого розпочалася ще тоді, коли союзні республіки припинили вносити платежі до державного бюджету СРСР, коли вони оголосили про верховенство республіканських законів над союзними², коли почали відверто нехтувати союзним законодавством, стає особливо стрімким і незворотним після прийняття союзними республіками декларацій та законів про державний суверенітет³ та декларацій про незалежність⁴.

Однією з головних причин появи таких декларацій були наявність союзного керівництва, яке втратило здатність контролювати і регулювати процеси, що відбуваються в країні, відверте нехтування ним інтересів союзних республік, відсутність оперативного та адекватного реагування на стрімкі зміни соціально-політичної ситуації в республіках, а також неповороткість, незграбність і часом відверта безпорадність союзного керівництва.

Безумовно, першорядне значення серед зазначених документів має такий політико-правовий документ, як Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.⁵, в якій висувалося прагнення зміцнити державну владу законним шляхом, виходячи з належності її Українському народові. Характерно, що з 385 народних депутатів Верховної Ради УРСР, що зареєструвалися на ранковому засіданні в цей день, «за» проголосувала абсолютна більшість – 355 осіб, «проти» – «4», не брали участі – 26, однак 18 із них (ті, які з різних причин не голосували) невдовзі звернулися до Секретаріату сесії і попросили захарувати їхні голоси «за». Характеризуючи атмосферу, що панувала в сесійній залі, та суть події, яка відбулася, депутат О. Коцюба відмітив: «Сьогодні з'єдналися навіть ті, хто мав різні точки зору. Ми взяли Бастилію мирним, парламентським шляхом»⁶. Менш оптимістичною є точка зору депутата В. Гриньова, який зазначив: «Чому парламент спокійно прийняв Декларацію про суверенітет... і в той час проголосував проти приватної власності на землю? Саме тому, що сьогодні в багатьох суверенна Україна цілком сприймається як тоталітарна Україна, в якій керує правляча партія»⁷.

Втім, можна констатувати, що Декларація про державний суверенітет України створила юридичні засади для розгортання державотворчого процесу та реалізації на практиці українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення.

Академік Ю. С. Шемшученко відмічає, що таким чином Декларація стала важливою віхою в конституційному процесі України, а її основні положення з деякими модифікаціями стали елементом практично всіх офіційних і альтернативних проектів Основного Закону і самої Конституції України⁸.

Варто відмітити, що Україна одна з перших союзних республік колишнього СРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет та розпочала підготовку нової Конституції України. Світова конституційна практика свідчить, що деклараціями встановлюються найбільш важливі положення, які визначають вигляд майбутньої держави та суспільства, характер відносин між громадянином та державою. Декларації в основному приймаються на переломних етапах розвитку суспільства й, як правило, у центрі уваги ставляться права людини, і в цьому полягає їхня сильна сторона. Їхні концептуальні підходи, положення дають можливість розкрити нові підходи до розв'язання багатьох проблем, у тому числі проблем державного будівництва і місце-

вого самоврядування, але є й слабкі сторони декларацій, яким часто властиві констатації, загальні положення, заклики.

Слід зауважити, що в проекті Закону України «Про нормативно-правові акти», який підготував авторський колектив Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Декларацію визначають як політико-правовий акт, який офіційно проголошує загальнолюдські цінності й відповідні наміри держави, визначає напрями, принципи державної і правової політики, які знаходять втілення в Конституції, інших законах України⁹.

Таким чином, можна зазначити, що Декларація є за своєю природою політико-правовим документом, який характеризується системними складними зв'язками політичних та правових положень, в якому особливого значення набуває посиленість юридичної складової документа, що має екзистенційне значення для існування державності.

Водночас необхідно наголосити, що у структурному відношенні Декларація про державний суверенітет України складається з преамбули і десяти розділів: самовизначення української нації; народовладдя; державна влада; громадянство України; територіальне верховенство; економічна самостійність; економічна безпека; культурний розвиток; зовнішня і внутрішня безпека; міжнародні відносини.

Разом з тим слід відзначити, що Декларація стала правовою базою для Конституції України 1996 року та всього правового законодавства, бо фактично містила положення, що є екзистенціальними для української державності. Серед них найважливішим стало положення, що єдиним джерелом державної влади в республіці було визнано народ України, який включає громадян республіки всіх національностей.

По суті, Декларація заклала підвалини правової держави в Україні, стала юридичною базою для реформування та модернізації вітчизняного законодавства і державних структур, на тривалий час визначила вектор суспільного розвитку республіки. Цей юридичний акт був документом «на виріст»: з одного боку, він регламентував та фіксував те, що існувало в реаліях, з іншого – він став своєрідною юридичною програмою нашої країни, в якій визначено основні принципи та пріоритетні цілі майбутнього розвитку державотворчого процесу.

Об'єктивно оцінюючи роль та значення Декларації, І. Драч зазначав: «До цього Документа ми повинні ставитися із належною поштивістю і пошаною, але разом з тим ставитися і з розумінням того, що це є практично лише початком, лише заспівом до цієї величезної і грандіозної роботи, яка називається творенням Української суверенної державності»¹⁰.

Варто підкреслити, що на момент прийняття Декларація була значною мірою символічним документом, своєрідним знаковим політичним кроком у правильному порядку, який свідчив, що в перспективі Україна, зробивши подальші кроки, зможе вийти на шлях цивілізованого розвитку. Саме тому її поява на Заході сприймалась надзвичайно обережно, фактично як програма намірів та прагнень. Зокрема, у коментарі з цього приводу, вміщеному в «Крісчен сайєнс монітор» (США) під заголовком «Нова Україна», зазначалося, що Декларація є важливим законодавчим актом, який відкрив новий етап у житті українського народу. «Його справжнє значення розкривається після остаточного визначення відносин між союзними республіками і центром»¹¹.

Стриманою була й оцінка цього юридичного акта Державним Центром УНР в екзилі. В його заяві констатується, що проголошення Декларації – «черговий позитивний крок на шляху виборення повної державної незалежності України», разом із тим акцентується увага громадськості на поки що формальному проголошенні суверенітету: «Вказуючи на позитивні сторони декларації, не забуваємо про те, що даний етап у сучасній Україні не віддзеркалює принципів, проголошених нею. Декларацію не скріплено схваленням зобов'язуючих законів. Влада в Україні далі залишається в руках адміністрації, яка діє за вказівками Московського центру. Україна... не має дипломатичних зв'язків з країнами світу. Україна і далі зазнає економічного зиску і змушена виконувати директиви центрального апарату Москви»¹².

Слід відзначити, що за час, який минув після прийняття Декларації про державний суверенітет України, у країні відбулися якісні та системні зміни. Було прийнято нову Конституцію України, понад тисячу законів, серед яких закони: про об'єднання громадян, про громадянство, про всеукраїнський та місцеві референдуми, про Президента України, про статус народного депутата України, про прокуратуру, про вибори народних депутатів України, про правовий статус іноземців, про біженців, про судоустрій, про друковані засоби масової інформації, про охорону навколишнього природного середовища, про власність, про міліцію, про Конституційний Суд України та інші, які створили міцну нормативно-правову базу становлення України як суверенної, незалежної держави і які виходять із конституційних ідей Декларації про державний суверенітет України. Позитивним у сучасному конституційному законодавстві країни є збільшення в ньому кількості процесуально-процедурних норм. Одночасно ні їх кількість, ані якість не відповідають реальним потребам конституційного реформування суспільства. Багато законів, спрямованих на реалізацію положень Конституції України, ще не прийнято, а це негативно впливає на реалізацію конституційних приписів.

Водночас слід зауважити, що Декларація про державний суверенітет України має величезне значення для розвитку і вдосконалення місцевого самоврядування як одного з найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави та є однією з форм реалізації народовладдя, яка значно впливає на становлення та розвиток державності в Україні, сприяє децентралізації державної влади, активізації участі населення в управлінні державними та місцевими справами, вирішенні соціально-економічних питань.

Разом із тим слід відзначити, що для створення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, достатньої для реалізації повноважень його органів, є доцільним таке: а) створення законодавчої бази матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування шляхом прийняття за-

конів про комунальну власність, про місцеві бюджети, про місцеві податки і збори, про комунальний кредит і цінні папери, про місцеві природні ресурси та ін.; б) визнання права власності на природні ресурси, землю; в) законодавче визначення порядку формування і використання самостійного місцевого бюджету, стабільних дострокових джерел його наповнення.

Таким чином, Декларація про державний суверенітет відіграла надзвичайно важливу роль у становленні в Україні конституційного ладу на демократичних засадах, заклала цінності, які стали фундаментальними для Конституції 1996 року, а також для всього конституційного законодавства.

Варто відмітити, що прийняття Декларації мало кілька важливих телеологічних наслідків. По-перше, це торкалось загальносоюзного рівня: а) унеможливити в майбутньому зловживання з боку союзного центру; б) зупинити тенденцію до постійного звуження повноважень і можливостей союзних республік; в) нейтралізувати диктат центральних (союзних) міністерств і відомств; г) запровадити принципово нову оптимальну систему відносин між союзним центром та УРСР з поверненням останній значної частини суттєвих предметів відання; д) створити систему організаційних та організаційно-правових гарантій стабільного статусу УРСР у складі СРСР.

Відносно суто національного рівня телеологічні доміанти мали більш проспективний характер. Зокрема, Декларація мала б відігравати роль принципово нового, системного, конституюючого, основоположного, засадничого, фундаментального документа, посилаючись на який можна було б не тільки відстоювати права України та її народу під час переговорів з представниками центру та делегаціями інших союзних республік, а й в перспективі розмовляти з ними з позицій дійсно суверенної держави.

Слід звернути увагу на те, що Декларація про державний суверенітет України у змістовному аспекті була виваженою і обґрунтованою, написаною з урахуванням не тільки політичних реалій, а й конкретної ситуації того періоду, що склалася в Україні. Більше того, вже зазначалось, що її розробники пішли шляхом створення нормативних передумов незалежності Української держави набагато далі, ніж інші союзні республіки. Крім цього, Декларація могла б відігравати роль малої Конституції України. Однак, на той час запровадження її положень повною мірою не було актуальним і вона, за великим рахунком, так і залишилася за своєю юридичною природою передконституційним документом.

Таким чином, резюмуючи, можна дійти висновку про те, що роль та значення Декларації ще не повною мірою оцінені для будівництва в Україні незалежної правової держави, встановлення конституціоналізму на демократичних засадах, розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування. Важливо активніше використовувати її потенціал для формування в Україні демократичного конституційного ладу, державного і правового будівництва.

¹ Рабінович П. М. Громадянське суспільство і права держава (загальнотеоретичні міркування) / П. М. Рабінович // Укр. право. – 1996. – № 3; Селіванов В. М. Право і влада суверенної України / В. М. Селіванов. – К.: Ін Юре, 2002; Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х.: Право, 1996; Шемшученко Ю. С. Наукові засади ідеології державотворення в Україні / Ю. С. Шемшученко // «Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність», наук.-практ. конф. (1996; Київ). Науково-практична конференція «Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність», 22-23 листопада 1996 р.: [матеріали]. – К.: ІДП НАН України, 1997.

² 16 листопада 1988 р. Верховна Рада Естонської РСР прийняла закон ЕРСР і Декларацію ЕРСР, які передбачали положення про те, що закони СРСР мають набирати чинності на території республіки лише після їх реєстрації Верховною Радою Естонської РСР. (Див.: Астахов Д. И. Межнациональные отношения: некоторые социально-политические и экономические аспекты / Д. И. Астахов, В. М. Калугин. – Л.: Лениздат, 1989. – С. 13).

³ Союзними республіками Союзу СРСР були прийняті декларації та закони про державний суверенітет: Латвією – 28 липня 1989 р.; Азербайджаном – 25 вересня 1989 р.; Литвою – 11 березня 1990 р.; Естонією – 30 березня 1990 р.; Росією – 12 червня 1990 р.; Молдовою – 23 червня 1990 р.; Україною – 16 липня 1990 р.; Білорусією – 27 липня 1990 р.

⁴ 10 лютого 1991 р. у Литві було проведено референдум, у якому взяло участь близько 85 % громадян, з яких понад 90 % проголосувало за те, щоб «Литовська держава була незалежною самостійною державою»; 1 березня 1991 р. Верховна Рада Вірменії прийняла постанову про проведення референдуму з питань: «Чи ви за те, щоб республіка Вірменія була незалежною демократичною державою поза складом СРСР?» 21 вересня 1991 р. «за» проголосувало 99,31 %, а взяли участь у референдумі понад 94 % громадян, внесених до списків. (Див.: Кремнев П. П. Образование и прекращение СССР как субъекта международного права / П. П. Кремнев // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 2000. – № 4. – С. 36 – 37).

⁵ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Комуніст України. – 1990. – № 9. – С. 3 – 6.

⁶ Галан В. Україна, 16 липня...: нотатки парламентського оглядача / В. Галан // Комуніст України. – 1990. – № 9. – С. 7.

⁷ Прес-конференція у Львівській міськраді заступника голови Верховної Ради УРСР Гриньова В. Б. і голови постійної комісії Верховної Ради УРСР Ємця О. І. від 5 січня 1991 р. // Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГОУ). – Ф. 1. – Оп. 32. – Спр. 2899. – Арк. 30.

⁸ Шемшученко Ю. С. Від Декларації – до Конституції / Ю. С. Шемшученко // Правова держава: щорічник наук. видань Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1997. – С. 4.

⁹ Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою УРСР 16.07.1990 року // www.uapravo.net/data/base63/ukr.63132.htm

¹⁰ Про незалежність, якої ще немає: розмова кореспондента «Літературної України» з одним із лідерів демократичних сил в Україні, Головою Народного Руху, народним депутатом України Іваном Драчем // Літ. Україна. – 1990. – 30 серп. – С. 6.

¹¹ Західна преса про Україну після прийняття Декларації: записка Міністерства закордонних справ України від 28 листопада 1990 р. – ЦДАГОУ. – Ф. 1 – Оп. 32. – Спр. 2764. – Арк. 188.

¹² Заява Державного Центру УНР в екзилі «Становище ДУ УНР в справі Декларації Верховної Ради УРСР про державний суверенітет України», серпень 1990 р.

Резюме

У статті сформульовано й обґрунтовано систему поглядів на структуру і сутність декларації про державний суверенітет. Досліджуються проблеми та перспективи її розвитку, а також роль та значення в майбутньому.

Ключові слова: Конституція України, конституційний лад, Декларація про державний суверенітет, суверенітет.

Резюме

В статье сформулирована и обоснована система взглядов на структуру и сущность Декларации о государственном суверенитете.

Исследуются проблемы и перспективы её развития, а также роль и значение в будущем.

Ключевые слова: Конституция Украины, конституционный строй, Декларация о государственном суверенитете, суверенитет.

Summary

In this article is defined and substantiated the system of views on the structure and essence of the Declaration of state sovereignty. The problems and prospects of its development and role and meaning are analyzed.

Key words: Constitution of Ukraine, constitutional system, Declaration of state sovereignty, sovereignty.

Отримано 21.10.2010

П. А. ТРАЧУК

Петро Антонович Трачук, кандидат юридичних наук, доцент Закарпатського державного університету

ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ, ЗМІСТ ТА ФОРМА

Соціальна влада будь-якого типу має певні закономірності свого функціонування, яке немислиме без урахування природи людини, зокрема її природних прав і свобод. У цьому контексті необхідно шукати відповіді на джерела влади, природу її легітимності, організаційні структури влади та її функціональну побудову. Людське суспільство є структурованим та диференційованим, тому і влада є диференційованою. Наприклад, російський учений В. Халіпов виділяє принаймні тридцять три типи влади¹. У філософській і політологічній літературі влада характеризується найчастіше як «суспільне відношення команди – підкорення», як «здатність організувати поведінку класів, верств»².

Нерідко владу розглядають як свого роду спосіб інтеграції всіх засобів примусу, які існують у даній соціальній групі. Феномени влади і нормативного порядку забезпечують тотальний, всеохоплюючий характер політичного суспільства. Взагалі, влада – єдина, вона в різних формах впливає на різні сторони суспільного життя.

Коли йдеться про природу публічної влади, слід насамперед визначати межі суспільного інтересу. Поняття «публічний» введено як термін римськими юристами. Разом із тим римські юристи не втручалися у цю сферу, оскільки римське право за своїм характером було переважно приватним. У період систематизації преторського права та права юрисконсультів владу почали інтерпретувати як *imperium*. Корпоративний (становий) характер влади у період середньовіччя скоріше характеризує її як *ius potestas, ius patrimonium*. З епохи Відродження та пов'язаного з ним повернення до витоків античної інтелектуальної традиції (яка повернулася в Європу транзитом від арабів) у природно-правових та ліберальних концепціях починає трактуватися природа публічної влади з точки зору інтересів суспільства. Після формування доктрини ліберальної демократії став можливим перехід до формування сучасної концепції публічної влади.

Носіями публічної влади у розумінні статей 5 та 19 Конституції України виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Сьогодні Конституцією України безпосередньо не врегульовано механізм передачі частини суверенних прав Української держави міжнародним структурам, хоча такий механізм передбачено конституціями деяких країн Західної Європи³.

Проблемі природи публічної влади приділено увагу у працях Ю. Тихомирова, В. Баймуратова, В. Погорілка, В. Чиркіна, Ф. Ардана, М. Орзіха, М. Шантебу та ін. Виходячи із характеристики інституту державної влади, даної у юридичній літературі⁴, можна дати характеристику публічної влади як інституту конституційного права. Інститут публічної влади – це сукупність конституційних принципів і норм, які визначають такі основні засади її функціонування.